政府对建造业职业安全及健康的监管
主动调查行动报告摘要

引言

由大型基建的新工程、工务工程[1]、兴建楼房，大厦维修以至小型家居的装修维修工程，建造业对社会的经济发展及市民的居住环境，均有重要贡献。近年，建造业工程屡有发生致命工业意外，引起社会高度关注。现时，规管职业安全及健康(「职安健」)的主要法例包括：《职业安全及健康条例》(香港法例第 509 章)、《工厂及工业经营条例》(香港法例第 59 章) 及其附属规例。

2. 公署在是次主动调查行动详细审研了与建造业职安健相关的各个范畴，包括劳工处的巡查及执法工作、对注册安全审核员及注册安全主任的监管、就高风险作业的规管、就意外事故的跟进；屋宇署对注册承建商的规管；发展局对工务工程及承建商的监管；创新科技应用；安全教育培训；以及宣传推广。

3. 在公署进行调查行动期间，现届政府积极采取多项改善措施，包括修订职安健法例，整体提高职安健罪行的罚则，加强阻吓力；修订工作安全守则，加强技术要求；多次进行特别执法行动，遏止不安全作业；更新强制性安全训练课程的内容，加强工人的安全意识；优化承建商注册续期的审批机制；制订修改《建筑物条例》的建议，加强对承建商的规管；加强规管工务工程「认可公共工程承建商名册」及「认可公共工程物料供应商及专门承造商名册」(统称「认可名册」)上安全表现欠佳的承建商；大力推广「安全智慧工地」系统的应用等，公署表示赞赏。

4. 虽则如此，致命工业意外仍然接连发生，情况令人忧虑。综合调查所得，公署认为三个部门在不同方面仍有可改善之处：

---

[1] 工务工程是指建筑署、渠务署、机电工程署、路政署、水务署、土木工程拓展署辖下的地盘。

公署调查所得

（一） 劳工处对高风险作业的规管

应加强监察各类高风险作业的「合资格人士」

5. 建造业涉及高风险作业：竹棚架（包括悬空式竹棚架，俗称「吊棚」）、吊船、吊运、密闭空间等，根据法例须由「合资格的人」或「合资格检验员」（以下统称「合资格人士」）确认安全才可供人使用。

6. 公署调查发现多宗「合资格人士」未有妥善检查高风险装置或机械便签署指定表格，甚至预先签署表格的个案。劳工处曾处理的个案及公署随同该处的视察显示，于竹棚架上展示经「合资格人士」签署确认已检查棚架安全的「表格五」（俗称「棚纸」），所载检查日期为未来的日期。另有完成搭建竹棚前已签署「棚纸」及没有在「棚纸」填写检查日期的个案。显然，「棚纸」在实际操作上往往未能证明竹棚架经检查并属安全。劳工处亦在调查一宗涉及起重机的致命工业意外时发现，两名身为注册专业工程师的「合资格检验员」虽然签署指定表格述明事涉起重机处于安全操作状态，但他们其实并无进行所需的测试及检验。

7. 公署明白，虽则有详细法规监管，即使各方尽职尽责，亦未必可以完全避免意外发生。但部分「合资格人士」确实未有认真执行检查或检验而不负责任地签署证明设备安全的表格，罔顾工人和大众安全，辜负社会付托和期望，身为专业人士应引以为耻。

8. 现时，劳工处有就各类高风险作业发出工作守则，订明「合资格人士」应如何进行检查或检验，但一般没有提供「检查清单」。公署建议，劳工处研究就各种高风险作业制订「检查清单」范本，并将其附加于相关的工作守则供「合资格人士」在进行检查或检验时使用，加强规范。

9. 与此同时，现行法例只要求各类「合资格人士」在进行检查或检验后须签署指定表格，述明其检查或检验结果，即装置或机械处于安全操作状态，并须提交该指定已签署的表格予承建商作备存，以供劳工处职安主任在有需要时查阅。至于「合资格人士」实际的检查或检验记录，劳工处按风险为本原则，就各类高风险作

业的要求有所不同。「合资格人士」经检查后所作的判断应建基于真凭实据上，而这些人士应该提供证据证明其有妥善履行检测职责。公署建议，劳工处全面检视现行就各种高风险作业「合资格人士」备存检查记录的规定，要求这些人士须备存指明的检查记录，并按该处人员的指示出示以供查阅。

10. 进一步而言，公署认为，劳工处应考虑引入抽查制度，在巡查地盘时抽查「合资格人士」的检查记录，加强监察。如发现有任何「合资格人士」违反职安健法例，劳工处应继续严厉执法，除了提出检控外，亦应同步将行为失当的「合资格人士」转介其注册机构，以审视其专业资格或采取纪律行动。长远来说，劳工处应研究建立电子平台供承建商及「合资格人士」上载检查记录及表格，以方便监察及适时抽查，杜绝预先填写检查日期等不专业甚至是欺诈的行为。

应善用特别执法行动的经验加强日常安全巡查的成效

11. 近年，劳工处除了进行不同类型已预先策划并属预防性质的特别执法行动外，亦多次在发生严重致命意外后，进行特别巡查或执法行动，以打击工地危险作业。每次行动通常为期约两星期，劳工处会密集式巡查全港正进行同样工序的建筑地盘。该处揭发众多违规情况，每每发出大量法定通知书及提出检控，显示行业的违规情况严重。

12. 公署认为，劳工处应该检视如何善用针对高风险作业的特别执法行动的经验，进一步加强日常安全巡查的成效，及早发现及处理地盘的不安全作业。

（二） 劳工处的巡查工作

应检视巡查工作的指引

<u>全面和深入的安全巡查</u>

13. 针对安全表现欠佳及安全系统性存疑的建筑地盘，劳工处会进行全面和深入的安全巡查。有个案显示，劳工处曾就某地盘进行全面和深入巡查，发出多张「敦促改善通知书」及提出多宗检

控，但仍发生高处堕下的致命事故。另一方面，亦有个案显示，即使意外前两年内劳工处曾多次收到投诉和发出多张「敦促改善通知书」，相关地盘亦曾发生受伤个案，劳工处却没有启动全面和深入巡查。

14. 劳工处投入大量资源进行全面和深入巡查，务须尽力确保有成效。公署建议，劳工处检视进行全面和深入巡查的行动指引，务求更精准地拣选高风险的地盘，以及适切跟进所巡查的地盘，确保工地安全从系统上得到改善。

地区巡逻

15. 鉴于部分装修及维修工程未必会透过通报机制向劳工处呈报，为确保工地安全，该处职安主任会定期进行地区巡逻，巡查没有向该处呈报而潜在风险较高的建筑地盘（尤其涉及吊棚）。就此，劳工处并无向职安主任提供工作指引，说明如何有系统地拣选风险较高的地盘作视察，以及如何订定视察的优次。因此职安主任只依靠其专业判断，按风险为本原则，订定视察的优次。公署建议，劳工处就地区巡逻的工作向职安主任提供指引，指导他们辨识较高风险的地盘作视察。

应改善地盘巡查记录及记录方式

16. 劳工处职安主任在巡查建筑地盘时，会使用「巡查工作纸」、「地盘资料表」、「机器清单」、「巡查清单」和「档案简报」，记录巡查结果及跟进建议。经审阅劳工处提供的档案，公署留意到，并非所有职安主任均会填写「巡查清单」，而「档案简报」亦颇为简略，一般只会记录工人数目及概括地说明地盘正进行甚么工序，但在巡查时具体检查了甚么工序、设备及文件，以及检查的结果为何，则没有予以记录。

17. 公署认为，现时劳工处人员填写的巡查记录过于简略，难以提供客观基础，供劳工处内部检视并改善巡查的质素。为确保巡查工作发挥监察作用，该处宜提示职安主任妥善填写巡查记录的重要性，亦应指导他们如何改善巡查记录的填报，让管理层检视巡查质素。

18. 进一步而言，有个案显示次承判商未有按法例要求进行安全审核，亦没有成立安全委员会，但职安主任在日常巡查时却未有发现。公署相信，这与现时的「巡查清单」上没有「安全委员会」这个项目有关，以致职安主任在巡查时有所遗漏。公署认为，劳工处应详细检视并优化「巡查清单」，确保所有重要事项已列入清单上，要求职安主任在巡查时逐一记录巡查结果。

19. 公署在与劳工处实地视察时，留意到职安主任巡查时会即场以纸本方式记录不同资料及拍照，返回办公室后再利用电脑整理巡查记录。巡查记录会透过纸本档案呈交上级审阅。此外，该处在编制部分统计数据时，需搜集及整合各分区前线人员的汇报，过程会耗用人手。公署认为，为提高工作效率，劳工处应检视职安主任汇报工作的流程，探讨可简化之处，并研究如何善用资讯管理系统，减省文书工作。进一步而言，因应今届特区政府大力推动数字政府建设，劳工处应探讨善用先进科技及采购合适的电子产品，协助前线人员的巡查及执法工作。

应拣选合适的私人建筑地盘参与安全委员会会议

20. 根据法例，如地盘雇用的工人数目或建筑工程的合约价值达到指定水平，承建商便须成立安全委员会。安全委员会提供一个平台让总承建商、分判商、注册安全主任、工人代表等就地盘的职安健事宜交流，对确保地盘职安健扮演重要角色。承建商须确保委员会每三个月至少开会一次。在公署审研的个案中，有分判商未有成立安全委员会，亦有分判商代表频频缺席安全委员会会议。这些事例反映有承建商不重视安全委员会。

21. 劳工处透过审视注册安全审核员撰写的审核报告，以及职安主任在巡查地盘时查阅安全委员会的会议记录，评核遵规情况。公署认为，现行监察只侧重文件检查，作用有限。劳工处宜考虑设立机制，拣选合适的私人建筑地盘参与安全委员会会议，以有效掌握地盘的安全风险及给予意见，并敦促承建商做好工地安全。

应尽快优化建筑工程的法定呈报机制

22. 现行法例规定，承建商须就为期不少于 6 个星期及雇用 10 名以上工人的建筑工程，在工程展开后的 7 天内，向劳工处呈报。劳工处分析了过往在建造业发生的致命工业意外个案，发现为数

不少的致命工业意外涉及工期较短或雇用少量工人的高风险作业。有鉴于此，劳工处自 2021 年开始制订建议，扩大须呈报的建筑工程涵盖范围，并缩短呈报建筑工程资料的期限。公署建议，劳工处应继续跟进法例修订工作，优化建筑工程的法定呈报机制。

应检视计算及备存地盘和巡查数据的方式

23. 就法定呈报的建筑地盘，劳工处职安主任须在接获承建商的呈报后的指定时间内进行首次巡查，因应地盘的情况提供针对性的职安健建议。但由于劳工处并没有专责办事处负责统筹及接收呈报表格，故此没有备存法定呈报的地盘数目，亦无编制展开首次巡查的达标率，实难以监察职员的工作。公署建议，劳工处利用电脑资讯系统备存法定呈报的建筑地盘数目，以及编制进行首次巡查的达标率，以作监察。

24. 另一方面，劳工处现时只备存日常安全巡查的巡查次数，但并无备存巡查次数对应的地盘数目，并以巡查人次统计巡查的次数。公署认为，这样的计算方法无法显示实际进行巡查的次数与地盘数目的关系。此外，该处虽有备存「未竣工的建筑工程的存档数目」（于 2024 年底，共 35,971 个），但并无「新工程」和「装修及维修工程」的分项数字。公署认为，劳工处现时计算及备存数据的方式难以协助部门进行分析。该处应检视并优化现时计算和备存有关地盘和巡查数据的方式，确保能够达致有效分析，从而协助制订及调整工作策略。

（三） 劳工处的执法及检控工作

应加大力度跟进屡获「敦促改善通知书」的地盘

25. 劳工处透过发出「敦促改善通知书」，要求承建商纠正地盘的违例事项。有个案显示，在致命事故发生前，劳工处前后曾就不同范畴的高空工作不安全的情况发出多张「敦促改善通知书」，但该地盘承建商仍没有汲取教训，及后更发生高处堕下死亡意外。公署认为，当地盘重复出现同一类违规问题（例如高空工作不安全），劳工处除了发出「敦促改善通知书」要求纠正个别违规事项之外，亦应加大执法力度甚至调整整体跟进策略，以促使地盘从系统上作出改善。

应持续检视定罪个案的判罚

26. 在2018年至2023年期间，建造业因违反职安健法例而罪成者，平均罚款金额只介乎8,127元至10,522元，判罚的阻吓力明显不足。其中被定罪最多及次多的两名承建商，6年间分别被定罪共77及56次，可见部分建造业承建商是惯犯，漠视职安健的程度实令人震惊。

27. 公署欣悉，于2023年4月28日生效的《2023年职业安全及职业健康法例（杂项修订）条例》，大幅增加违反职安健法例的罚则及延长检控时限，以加大阻吓力及让劳工处有较多时间搜证。鉴于新罚则的实施时间尚短，劳工处引用修订后的法例提出的检控个案以至法庭的判罚，数据有限，现阶段难以评论新罚则的阻吓力是否足够。鉴于致命工业意外仍持续发生，公署认为，劳工处必须严厉执法，把握延长的检控时限尽力搜证，亦应在合适的个案以公诉程序提出检控，以增加阻吓力。该处亦应在职安健罪行的新罚则实施一段时间后进行系统性分析，检视处方的检控工作及定罪个案的法庭判罚。

（四） 劳工处对注册安全审核员及注册安全主任的监管

应更主动监察注册安全审核员及注册安全主任

28. 法例规定，就较大规模的建筑地盘，承建商须以全职方式雇用一名注册安全主任，以协助承建商促进相关建筑地盘内受雇的人的安全及健康；亦须委任一名注册安全审核员，每六个月就地盘的安全管理制度进行至少一次安全审核，并向承建商提出改善建议。两类安全从业员须获劳工处处长注册。

29. 若他们未有适当地履行其职责；其工作的建筑地盘曾发生严重或致命工业意外；其工作表现或专业操守被投诉；或劳工处对其工作的建筑地盘进行全面和深入的巡查，劳工处会将他们列入为期一年的监察名单。

30. 公署曾审研的个案显示，对被列入监察名单上的注册安全审核员及注册安全主任，劳工处的监察甚为被动。例如在致命事故发生后，因有关注册安全主任已离职或调职，而没有再从事有关安

全主任的工作，劳工处只能与注册安全主任进行首次会面，当一年的监察时间过去，在没有发现其表现有明显不足后，便将他们从监察名单中除名。同样地，就被列入监察名单的注册安全审核员，劳工处较为着重他们有否适时通知该处展开或完成审核，以及适时提交审核报告。公署认为，劳工处宜考虑更主动跟进监察名单上的注册安全审核员及注册安全主任，例如多加观察相关人员在地盘的实际工作表现和审核他们提交的报告，以协助他们提升工作质素。

31. 另一方面，劳工处透过审视接获的安全审核报告，以及实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程，评估注册安全审核员有否妥善地履行职责。在 2018 至 2023 年期间，劳工处每年平均接获 3,253 份安全审核报告，涉及 1,844 个建筑地盘，但同期该处只曾 4 次视察注册安全审核员进行安全审核的过程。公署认为，即使考虑到疫情期间对实际工作的影响，但劳工处的实地视察次数实属严重偏低。单靠审视注册安全审核员所撰写的报告，实难以作出全面及有效的监管。该处应更积极实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程，并考虑订下抽样视察的比例，一方面让安全审核员知悉该处会抽样视察其工作，使他们更严谨履行其职责；另一方面亦可在审核报告以外监察安全审核员的工作表现，就需予改善之处提供指导。

应协助注册安全审核员及注册安全主任提升工作质素

32. 经审研多宗致命意外个案，公署留意到很多意外源于一些不易在一般安全巡查中察觉的施工程序缺失，而这些缺失导致不安全情况。公署认为，劳工处应因应过往致命意外所得的惨痛教训，提醒包括注册安全主任及注册安全审核员在内的工地人员，在日常视察或进行安全审核时需注意的地方，加强他们洞察施工程序缺失的能力，从而提升其工作质素。

（五） 屋宇署对注册承建商的规管

遗漏处理劳工处转介的个案以考虑是否进行纪律处分

33. 屋宇署与劳工处就建筑安全表现欠佳的注册承建商，订立了纪律处分转介机制。相关指引订明屋宇署会按两项准则考虑对

注册承建商进行纪律处分：承建商在一段连续 6 个月的期间内于单一地盘触犯 5 项或以上涉及与建筑工程相关的劳工安全罪行而被定罪（「第一项准则」）；或建筑工程涉及严重事故（包括生命损失、截肢或工程或财产受到严重损坏）的劳工安全罪行而被定罪（「第二项准则」）。

34. 公署调查发现，在 2011 至 2021 年期间，屋宇署只曾就一宗个案向相关注册承建商进行纪律处分，相对每年平均有 20 宗建造业致命工业意外，虽然未必每宗意外都与建筑工程有关，但屋宇署进行纪律处分的个案数字明显未能反映实况。事实上，公署随机抽查并审研了屋宇署 9 宗由劳工处于 2012 年至 2014 年期间转介、与建筑工程有关、涉及地盘死亡事故并已定罪的个案（即符合「第二项准则」），发现屋宇署未有作适当跟进。

35. 犹幸，屋宇署对公署的观察从善如流，主动与劳工处厘清转介机制下两署提供资料的程序，并尽力跟进过往遗漏的个案。屋宇署现已主动要求劳工处提供由 2015 年至 2023 年期间，与建筑工程有关、涉及地盘死亡事故并已定罪的 58 宗个案的详细资料，以作出跟进。公署建议，屋宇署加快处理过往被遗漏的个案，并尽快将当中获确立需展开纪律处分程序的个案转介承建商纪律委员会，让违规的承建商得到应有的惩处。

纪律处分程序冗长

36. 上文所指在 2011 年至 2021 年期间唯一的纪律处分个案，由致命事故发生至完成纪律处分，历时逾六年。公署分析了事件经过，发现当中有多处延误。公署乐见，因应公署提出的观察，屋宇署认同需改善处理效率，并自 2023 年 10 月起落实新安排及已于 2025 年初制订及实施处理纪律处分个案的时间指标。公署建议，屋宇署设立内部监察机制，确保所有由劳工处转介的定罪个案获适时跟进，以考虑对违规的承建商展开纪律处分行动。

37. 2024 年 12 月 31 日，发展局就修订《建筑物条例》的建议展开公众咨询。部分建议涉及优化纪律处分制度，包括简化注册承建商纪律委员会的组成；上调最高纪律罚款，由 25 万元上调至 40 万元等。公署认为，这些建议修订将有助加强阻吓力。发展局和屋宇署应尽快完成修订《建筑物条例》，优化纪律处分制度。

应检讨纪律处分的准则

38. 自与劳工处的转介机制于 2002 年实施，在 2002 年至 2023 年超过二十年期间，屋宇署只曾发现 3 宗个案符合「第一项准则」，而需考虑是否启动纪律处分程序，显示门槛过高，实际上未能发挥作用，尤其这项准则只针对承建商于单一地盘的定罪记录，无法应对承建商于不同地盘屡次违反职安健法例的情况。公署认为，屋宇署应检视纪律处分制度下的「第一项准则」，考虑是否适宜降低门槛，以达致更大的预防作用。

探讨加强与劳工处就意外调查的协作

39. 就建造业的致命工业意外，除了劳工处可循违反职安健法例的角度作出检控外，若意外涉及建筑工程，屋宇署亦可根据《建筑物条例》提控。虽然两署跟进事件的角度有别，但就一些事实方面的调查，包括意外成因，两署应有协作的空间。公署知悉，近年劳工处与屋宇署已加强这方面的协作。公署建议，两署在意外调查工作方面，探讨是否有进一步加强协作的空间，以提升事故调查的工作效率及效能。

（六） 发展局对工务工程的监管

40. 数据显示，工务工程的工地安全表现显然较整体建造业为佳，这绝非侥幸，实是监管之功。虽然如此，公署认为仍有可尽善之处。

工务工程标书评审制度未能充分考虑承建商过往工地安全表现

41. 公署抽选了 12 个于 2020 年至 2023 年期间发生致命工业意外的工务工程项目，审研项目的承建商（即中标者）在标书评审中与工地安全表现有关的分数。公署发现，在多份合约，中标者在与工地安全相关的分项表现较弱，甚至在所有投标者之中排行最后，但当计入其他评审考虑后，中标者仍然能够凭价格或技术评分成功投得项目。投标者之间在与工地安全相关的分数的差异并不显著。

42. 虽然公署未有发现现时工务工程的标书评审出现「价低者

得」的系统性情况，但从经审研的个案可见，现行的标书评审制度的确未能充分考虑投标者过往的工地安全表现，而原因是工地安全有关的评分项目所占分数不高，而投标者之间的分数差异轻微，难以影响整体评审结果。在公署进行这项主动调查行动期间，发展局引入新的标书评审制度，因应承建商的过往工地安全记录增设加减分机制。公署建议，发展局继续适时检讨工务工程标书评审制度，确保只有安全表现水平达到标准的承建商才能够投得项目。

应检视对工务工程承建商采取规管行动的条件

43. 根据现行机制，如「认可名册」上的承建商：(1)在其辖下工地发生严重事故[2]（不论事故发生于工务工程或私人建筑项目工地）；或(2)在任何 6 个月内违反工地安全相关法例达 5 次，发展局可召开研讯并对相关承建商采取合适的规管行动。第二项规管条件的目的是在承建商的安全表现出现问题时，当局能够及早介入，敦促承建商采取改善措施，以防止更严重的事故发生。根据该规管条件采取的规管行动，由 1999 年至 2008 年间的 27 次，锐减至 2009 年至 2018 年间的 1 次，及在 2019 年至 2023 年间的 0 次，显示门槛可能过高，可发挥的预防作用有限。

44. 公署欣悉，发展局于 2023 年 7 月引入新措施：当「认可名册」上承建商的工地（不论是工务工程或私人发展项目工地）发生「危险事故」[3]，承建商必须进行独立安全审核，以检视其安全管理系统。公署认为，上述修订有助当局及早处理承建商的安全风险。虽然如此，鉴于近年致命工业意外的数目未有下跌，在 2023 年发生在工务工程工地的致命工业意外达 6 宗，公署认为，发展局宜继续适时检视涉及违反工地安全相关法例的规管条件，以达致更好的预防作用。

应指示工务部门从意外汲取教训并加强监察工地安全

45. 公署曾审研三宗发生于工务工程工地的致命意外事故，根据劳工处的意外调查报告，地盘有多项明显的不安全作业，但往往未有人及早察觉未然。保障工务工程的工地安全，工务部门实责无

[2] 严重事故是指死亡事件、严重受伤致截肢等。

[3] 指《工厂及工业经营规例》附表 1 或《职业安全及健康条例》附表 1 所指的事故。例如：用以升起或降下人或货品的起重机或其任何部分倒塌；起重机翻倒；电力机械、工业装置或器具的电力短路或失灵，随即发生爆炸或火警或引致其结构损毁。

旁贷。公署知悉，在发生严重事故后，发展局会向工务部门发出安全警示，并会要求相关工务部门尽快举行研讨会，向所有工务部门分享严重事故的情况和改善措施。发展局管理层亦会与各工务部门首长定期举行会议，检视严重事故个案，并商讨和督导相关改善措施。

46. 公署认为，事后检讨及采取补救措施甚为重要，发展局应持续指示各工务部门从过往的意外汲取教训，严谨地监察承建商的工地安全表现，确保安全。

（七） 创新科技应用

应鼓励及支援业界应用「安全智慧工地」系统

47. 近年，发展局致力推动建造业界更广泛应用「安全智慧工地」系统，为工地人员提供更安全的工作环境。数据显示，应用「安全智慧工地」系统对提升工务工程的工地安全确实带来正面作用。发展局与建造业议会亦有推出不同措施，推动私人发展项目应用「安全智慧工地」系统。公署建议，发展局应在推行各项推广措施一段时间后，检视「安全智慧工地」的应用情况，并针对业界提供的回馈意见，加大力度鼓励及支援私人建筑地盘更广泛应用系统，利用科技提升工地安全。

应检讨已全面应用「安全智慧工地」系统但仍发生意外事故的工务工程工地的意外成因

48. 另一方面，在已全面应用「安全智慧工地」系统的工务工程工地中，仍有工地发生意外事故。公署认为，发展局应详细检讨有关意外成因，找出问题所在，并推出相应改善措施及将意外教训分享给业界，确保系统能发挥最大效用，避免意外发生。

（八） 安全教育培训

应探讨推广工务工程的安全训练至私人工程

49. 公署审研的致命意外个案显示，私人工程对工地人员（不

论是工人或监工）的安全培训有所不足。例如有工人没有获提供在竹棚上进行其工作的针对性训练，总承建商的管工在意外当日亦没有监督该工人的工作；有承建商管工自行修改支柱设计，亦没有监督支柱安装工序；操作钻挖组件的机手仅凭个人经验判断钻挖的进度和如何控制气压；有工人没有获承建商提供有关吊运面板的安全训练，现场亦无人指导及监督他的工作。

50. 公署认为，工务工程的伤亡情况明显较建造业整体为佳，这很有可能与工务工程的安全训练有关。公署建议，发展局应与建造业议会分享工务工程安全训练的经验，让建造业议会考虑提供资助作为诱因，将安全训练推广至私人工程，以提升工地安全水平。

加强监管强制性安全训练课程

51. 根据法例规定，地盘工人以及从事指明高风险行业、进行高风险活动或操作高风险机械的人士，必须接受获劳工处认可的强制性安全训练课程，并取得证明书。劳工处除了审批强制性安全训练课程的认可申请及导师的提名，亦会透过突击巡查及处理投诉，监察课程营办机构及其导师的质素。劳工处在 2024 年公布多宗营办机构严重违规的个案。虽然劳工处已采取适当行动，但这些个案无疑会影响市民对课程营办机构甚至建造业从业员的质素保证的信心。

52. 强制性安全训练课程是劳工处教育培训策略的重要一环，对提升建造业职安健水平尤为关键。公署建议，劳工处应加强监察强制性安全训练课程的营办机构及导师，适时进行突击视察行动，以确保课程营辦机构及导师的质素。若发现违规情况，该处应果断采取规管行动。

持续丰富安全培训课程内容

53. 劳工处日常到建筑地盘进行安全巡查，亦会在意外发生后调查事故成因，该署对前线工地人员的安全表现有全面的掌握。这些资讯和分析对培训而言，极具参考价值。公署建议，劳工处就日常巡查、执法的观察和意外所得的教训，持续与建造业议会和职业安全健康局（「职安局」）分享，以助规划或检视安全培训课程内容。

（九） 宣传推广

整合建造业职安健的资讯发放

54. 现时有参与推动建造业职安健的政府部门及公营机构众多，包括劳工处、屋宇署、发展局、职安局、建造业议会、物业管理业监管局等。公署发现，每个部门或机构各自在其网站发放资讯，在欠缺统筹下，现有的资讯甚为散乱，业界及市民或难以寻找，不利讯息传递。

55. 公署认为，劳工处作为监管建造业职安健最重要的部门，应考虑统筹各相关部门及机构推出建造业职安健的专题网站，让不同持份者及市民可以便捷地从该平台找到他们各自所需要的资讯，免却需四处寻找。公署相信，设立建造业职安健专题网站将有助对持份者的宣传教育。公署理解，建立一站式网站有一定复杂性，涉及大量资源及协调工作。公署认为，作为短期措施，劳工处可考虑先按建造业职安健不同的课题，有系统地将各个部门及机构的资讯的连结放在该处的网站，供持份者及市民参考。

加强装修及维修工程的职安健意识

56. 在 2018 年至 2023 年期间，共发生 45 宗涉及装修及维修工程的致命意外，占建造业所有 108 宗致命意外的 42%，比例不低。大厦的装修及维修工程时常使用吊棚，属高风险作业，但装修及维修工程的工期一般较短，雇用的工人数目亦较少，所以通常未达须按法例向劳工处作出呈报的门槛。

57. 综合致命意外的个案研究和公署随劳工处人员进行的实地视察，公署发现装修及维修工程有多项安全问题：工人的安全意识不足，包括没有配戴安全帽、错误甚至没有使用全身式安全带；现场没有「合资格人士」监督工人安装吊棚的工作；「羊眼圈」未有经「合资格检验员」检验；物业管理公司人员及住户不认识吊棚的安全要求等。这反映装修及维修工程的安全措施非常不足，工人以至物业管理公司和住户仍欠缺安全意识。

58. 在 2018 年至 2023 年期间，在 45 宗涉及装修及维修工程的致命意外，只有 16 宗（36%）因工程须按法例规定在意外前向劳工处作出法定呈报，其余的 29 宗（64%），劳工处并没有接获

自愿通报。公署认为，劳工处应加大宣传力度，鼓励进行装修及维修工程的法团或住户透过其物业管理公司向该处通报工程，让处方能适时跟进。

59. 公署理解，全港装修及维修工程的数量庞大，在2024年，劳工处便接获共9,179宗由香港物业管理公司协会及房屋署的工程通报，实在难以单靠劳工处确保这类工程的安全水平，物业管理公司、法团及住户亦应发挥共同监察的角色。然而，根据公署的观察，市民大众对进行装修及维修工程时自身的法律责任及被索偿的风险不甚了解，误以为只有承建商才须负上责任。虽然劳工处的宣传小册子有提及大厦及单位若在装修及维修期间发生涉及人命伤亡的意外，物业管理公司、法团及住户可能须承担法律责任及被索偿，但有关讯息实际上能否有效地传递给大众，公署有所保留。

60. 公署认为，劳工处应透过大众传媒及物业管理公司的平台，大力加强针对业主、法团、物业管理公司及住户的宣传教育，尤其强调在进行装修及维修工程时他们自身的法律责任，以及若有意外可引致的法律后果和损失，藉此让这些持分者明白确保工人的安全符合其切身利益，并提供诱因聘用安全记录良好的承建商。

善用意外教训

61. 现时，劳工处透过发出职安警示、意外集等，让公众及业界了解致命意外事故的成因及预防意外的方法。为了更有效传递意外的教训，从而使不同持责者认识应如何妥善履行其责任，公署建议，劳工处丰富有关意外分析的刊物及资料，加入不同持责者的角色及责任，包括具体说明各持责者应该如何做以避免意外。

公署的建议

62. 综合上述评论，公署对劳工处、屋宇署和发展局有以下建议：

劳工处

(1) 研究就各种高风险作业制订「检查清单」范本，并将

其附加于相关的工作守则供「合资格人士」在进行检查或检验时使用，加强规范；

(2) 全面检视现行就各种高风险作业「合资格人士」备存检查记录的规定，要求这些人士须备存指明的检查记录，并按该处人员的指示出示以供查阅；

(3) 考虑引入抽查制度，在巡查地盘时抽查「合资格人士」的检查记录，加强监察；

(4) 如发现有任何「合资格人士」违反职安健法例，应继续严厉执法，除了提出检控外，亦应同步将行为失当的「合资格人士」转介其注册机构，以审视其专业资格或采取纪律行动；

(5) 长远而言，应研究建立电子平台供承建商及「合资格人士」上载检查记录及表格，方便监察及适时抽查，杜绝预先填写检查日期等不专业甚至是欺诈的行为；

(6) 检视如何善用针对高风险作业的特别执法行动的经验，进一步加强日常安全巡查的成效，及早发现及处理地盘的不安全作业；

(7) 检视进行全面和深入巡查的行动指引，务求更精准地拣选高风险的地盘，以及适切跟进所巡查的地盘，确保工地安全从系统上得到改善；

(8) 就地区巡逻的工作向职安主任提供指引，指导他们辨识较高风险的地盘作视察；

(9) 提示职安主任妥善填写巡查记录的重要性，亦应指导他们如何改善巡查记录的填报，让管理层检视巡查质素；

(10) 详细检视并优化「巡查清单」，确保所有重要事项已列入清单上，要求职安主任在巡查时逐一记录巡查结果；

(11) 检视职安主任汇报工作的流程，探讨可简化之处，并研究如何善用资讯管理系统，减省文书工作；

(12) 探讨善用先进科技及采购合适的电子产品，协助前线人员的巡查及执法工作；

(13) 考虑设立机制，拣选合适的私人建筑地盘让劳工处人员参与安全委员会会议，以有效掌握地盘的安全风险及给予意见，并敦促承建商做好工地安全；

(14) 继续跟进法例修订工作，优化建筑工程的法定呈报机制；

(15) 利用电脑资讯系统备存法定呈报的建筑地盘数目，以及编制进行首次巡查的达标率，以作监察；

(16) 检视并优化现时计算和备存有关地盘和巡查数据的方式，确保能够达致有效分析，从而协助制订及调整工作策略；

(17) 当地盘重复出现同一类违规问题（例如高空工作不安全），除了发出「敦促改善通知书」要求纠正个别违规事项之外，亦应加大执法力度甚至调整整体跟进策略，以促使地盘从系统上作出改善；

(18) 严厉执法，把握延长的检控时限尽力搜证，亦应在合适的个案以公诉程序提出检控，以增加阻吓力；

(19) 在职安健罪行的新罚则实施一段时间后进行系统性分析，检视处方的检控工作及定罪个案的法庭判罚；

(20) 更主动跟进监察名单上的注册安全审核员及注册安全主任，例如多加观察相关人员在地盘的实际工作表现和审核他们提交的报告，以协助他们提升工作质素；

(21) 更积极实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程，并考虑订下抽样视察的比例，一方面让安全审核

员知悉该处会抽样视察其工作，使他们更严谨履行其职责；另一方面亦可在审核报告以外监察安全审核员的工作表现，就需予改善之处提供指导；

(22) 因应过往致命意外所得的惨痛教训，提醒包括注册安全主任及注册安全审核员在内的工地人员，在日常视察或进行安全审核时需注意的地方，加强他们洞察施工程序缺失的能力，从而提升其工作质素；

(23) 加强监察强制性安全训练课程的营办机构及导师，适时进行突击视察行动，以确保课程营辦机构及导师的质素。若发现违规情况，该处应果断地采取规管行动；

(24) 就日常巡查、执法的观察和意外所得的教训，持续与建造业议会和职安局分享，以助规划或检视安全培训课程内容；

(25) 考虑统筹各相关部门及机构推出建造业职安健的专题网站，让不同持份者及市民可以便捷地从该平台找到他们各自所需要的资讯；

(26) 作为短期措施，考虑先按建造业职安健不同的课题，有系统地将各个部门及机构的资讯的连结放在该处的网站，供持份者及市民参考；

(27) 加大宣传力度，鼓励进行装修及维修工程的法团、业主及住户透过其物业管理公司向该处通报工程，让处方能适时跟进；

(28) 透过大众传媒及物业管理公司的平台，大力加强针对业主、法团、物业管理公司及住户的宣传教育，尤其强调在进行装修及维修工程时他们自身的法律责任，以及若有意外可引致的法律后果和损失；

(29) 丰富有关意外分析的刊物及资料，加入不同持责者的角色及责任，包括具体说明各持责者应该如何避免意外；

屋宇署

(30) 加快处理过往被遗漏的个案，并尽快将当中获确立需展开纪律处分程序的个案转介承建商纪律委员会，让违规的承建商得到应有的惩处；

(31) 设立内部监察机制，确保所有由劳工处转介的定罪个案获适时跟进，以考虑对违规的承建商展开纪律处分行动；

(32) 检视纪律处分制度下的「第一项准则」，考虑是否适宜降低门槛，以达致更大的预防作用；

发展局

(33) 继续适时检讨工务工程标书评审制度，确保只有安全表现水平达到标准的承建商才能够投得项目；

(34) 继续适时检视涉及违反工地安全相关法例的规管条件，以达致更好的预防作用；

(35) 持续指示各工务部门从过往的意外汲取教训，严谨地监察承建商的工地安全表现，确保安全；

(36) 在推行各项推广措施一段时间后，检视「安全智慧工地」的应用情况，并针对业界提供的回馈意见，加大力度鼓励及支援私人建筑地盘更广泛应用系统，利用科技提升工地安全；

(37) 就已全面应用「安全智慧工地」系统但仍发生意外事故的工务工程工地，详细检讨有关意外成因，找出问题所在，并推出相应改善措施及将意外教训分享给业界，确保系统能发挥最大效用，避免意外发生；

(38) 与建造业议会分享工务工程安全训练的经验，让建造业议会考虑提供资助作为诱因，将安全训练推广至私人工程，以提升工地安全水平；

劳工处及屋宇署

(39) 在意外调查工作方面，探讨是否有进一步加强协作的空间，以提升事故调查的工作效率及效能；以及

发展局及屋宇署

(40) 尽快完成修订《建筑物条例》，优化纪律处分制度。

申诉专员公署
2025 年 3 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：

Facebook.com/Ombudsman.HK　　**Instagram.com/Ombudsman_HK**